

Het effect van economische werkloosheid tijdens de crisis op lange termijn

Struyven, L., Van Waeyenberg, H., & Vandekerckhove, S. (2016). *Het gebruik van economische werkloosheid in Vlaanderen: tijdelijke of blijvende bescherming tegen ontslag?* (Beleidsrapport STORE-B-15-015). Leuven: Steunpunt Ondernemen en Regionale Economie.

Het vlaggenschip bij uitstek in het Belgische anti-crisis arbeidsmarktbeleid in 2008-2009 was tijdelijke werkloosheid om economische redenen, kortweg economische werkloosheid. Mede dankzij dit instrument, waarvan de eerste versie al teruggaat tot 1935, hebben de bedrijven in ons land de crisis op de arbeidsmarkt relatief goed doorstaan, vooral tijdens de eerste dip van de crisis in de periode 2008-2009. Volgens de OESO (2010) zijn er door het stelsel ruim 40 000 jobs gered, goed voor 1,3% van de werkgelegenheid in België. Samen met Duitsland (Kurzarbeit) scoorde België daarbij relatief gezien het best. Het stelsel mag dan al ad rem reageren op korte termijn, maar is dit jobbehoud ook duurzaam op lange termijn? Dit artikel onderzoekt voor het eerst de langeterminneffecten van economische werkloosheid voor de betrokken werknemers. Bovendien is voor deze studie gebruik gemaakt van unieke DynaM-data. Deze data zijn gebaseerd op de gegevens van de RSZ (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid) voor alle loontrekken in België, bevatten zowel persoons- als bedrijfskenmerken en werden gecorrigeerd voor schijnbare job flows.

Gul stelsel

Economische werkloosheid heeft in tijden van crisis als eerste doel om de verminderde vraag naar producten of diensten op te vangen zonder dat hierbij noodzakelijk jobs verloren hoeven te gaan.

Op deze manier kunnen bedrijven op een flexibele wijze weer aanpakken eens de conjunctuur zich herstelt. Het stelsel van tijdelijke economische werkloosheid heeft dus een dubbele functie: een sociale functie, doordat het vermijdt dat de werknemer moet worden ontslagen, en een economische functie, als flexibiliteitsinstrument voor de werkgever om zonder extra kosten voor ontslag of aanwerving, voorbereid te zijn op een heroplevende economische vraag.

De voorbije crisisperiode vertoont een eerder uitzonderlijk patroon op de Belgische arbeidsmarkt, met een eerste dip in 2008-2009 gevolgd door een tweede dip in 2011-2012 die dieper reikte en langer duurde dan de eerste dip (Burggraeve, de Walque, & Zimmer, 2015; Fenger, Koster, Struyven, & Van der Veen, 2015; Struyven & Bulté, 2014; Vandekerckhove, Struyven, & Bulté,

2015). Economisch gezien was de tweede dip echter minder groot dan de eerste. De vraag rijst dan ook of tijdelijke economische werkloosheid uitstel van ontslag betekent voor de betrokken werknemers die tijdens de eerste dip massaal aan het werk werden gehouden via het stelsel van economische

werkloosheid. Deze vraag stelt zich in het bijzonder voor werknemers die aan de slag zijn in een bedrijf dat minder goed presteert.

Economische werkloosheid impliceert een schorsing van de arbeidsovereenkomst, geen opzeg, terwijl de betrokkene tijdelijk een RVA-uitkering geniet. Het stelsel kende een absolute piek in 2009 met 186 704 fysieke eenheden (alle redenen) in Vlaanderen (66,8% van België). Het stelsel is ook bedoeld om het meest aangewend te worden bij recessies. Tussen 2009 en 2012 was er een daling naar 131 133 eenheden (63,2% van het totaal aantal in België), om in 2013 opnieuw te stijgen naar 154 753 eenheden (63,8% van totaal voor België). Tussen de jaren 1970 en 2014 bedroeg het aantal begunstigden (alle categorieën samen) nooit minder dan 100 000. Zoals door de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2015) en de OECD (2010) opgemerkt, is een structureel beroep op het stelsel zeer kostelijk voor de openbare financiën, vormt het een rem op de arbeidsmobiliteit en is het nadelig voor outsiders op de arbeidsmarkt. Individuen dreigen vast te komen zitten in laagproductieve banen. Kortom, het permanent gebruik ervan druist in tegen de geest van het stelsel. Door de vlotte toegangsvoorwaarden, de lange duurtijd en het herhaaldelijk gebruik voor dezelfde werknemers over meerdere jaren dat de werkgever ervan gebruik kan maken, worden ook minder gezonde ondernemingen en jobs zonder toekomstperspectief artificieel in stand gehouden, zo luidt de redenering. Een extreem voorbeeld is Ford Genk, waar in het jaar voorafgaand aan de verrassende sluiting de arbeiders gemiddeld 100 van de 220 dagen op tijdelijke werkloosheid stonden.

De centrale vraag voor deze studie luidt als volgt: biedt het stelsel van economische werkloosheid voor werknemers in 2009 een bescherming voor jobbehoud in de daaropvolgende jaren? Biedt het een bescherming tegen latere nadelige jobtransities, meer bepaald 'job-mobiel met loonverlies' of 'niet-werkend in 2012'? De arbeidsmarkteffecten worden bestudeerd over een periode van vier jaar (2009-2012). Tussen 2009 en 2012 zijn er geen wijzigingen aangebracht aan het stelsel.

De transitie die werknemers maken bij verandering van baan kan positief of negatief zijn. Voor dit artikel wordt een objectieve definitie gehanteerd, op

basis van beschikbare informatie in de dataset. Een belangrijke indicator om het onderscheid te maken tussen baanveranderingen is het loon: als dit stijgt, wijst dit op een zelf gekozen transitie om de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren; als het loon daalt, wijst dit op een achteruitgang in de positie. Het begrip opwaartse transitie op de arbeidsmarkt definiëren we als de overgang naar een andere job die gepaard gaat met loonstijging. Indien gepaard gaand met loondaling, of uitstroom uit loontrekkende arbeid, is sprake van een neerwaartse transitie.

DynaM-data voor het bestuderen van job-transities

Voor deze analyse maken we gebruik van de gekoppelde werkgevers-werknemersgegevens van de RSZ, gecorrigeerd op basis van de DynaM-methode. De dataset bevat informatie over zowel werknemers (leeftijd, geslacht, brutoloon, werkplaats, jobkenmerken) als bedrijven (sector, grootte, tewerkstellingsgroei of -krimp, startend of stopzettend bedrijf), alsook informatie over tijdelijke werkloosheid. Uit de volledige DynaM-populatie werd een aselechte 20%-steekproef getrokken. De dataset is zowel cross-sectioneel als longitudinaal representatief, door een aselechte trekking uit de instromers in de populaties van de tewerkgestelden in elk jaar, die vervolgens gedurende de volledige periode opgenomen worden wanneer ze blijvend of opnieuw tewerkgesteld zijn. Aan deze dataset zijn een aantal bedrijfskenmerken, afkomstig van de Nationale Bank van België, toegevoegd. Zo kon worden nagegaan of het een verschil maakt als de arbeiders aan het werk waren in een meer winstgevend of een minder winstgevend bedrijf. Aldus bieden de data de mogelijkheid om zowel het sociaal als het economisch perspectief samen in één analyse te betrekken.

Uit de steekproef is een deelgroep afgebakend van werknemers met de volgende kenmerken: (1) statuut van arbeider (tijdens de eerste dip ging het nog uitsluitend om werknemers met een arbeidsstatuut die in aanmerking kwamen voor tijdelijke economische werkloosheid¹); (2) minder dan 46 jaar (binnen deze jongere groep zijn de kansen op arbeidsmobiliteit van de ene naar de andere job nog reëel); en (3) in 2009 tewerkgesteld in een onderneming of ondernemingsvestiging in Vlaanderen (het stelsel

wordt vooral in Vlaanderen benut). De aldus bekomen steekproef bedraagt 107 078 werknemers, van wie 27 191 werknemers in het stelsel van tijdelijke economische werkloosheid werden ondergebracht, of ongeveer één op vier.

Voor het bestuderen van transities op de arbeidsmarkt in relatie tot groei en krimp op bedrijfsniveau, is het gebruik van correcte administratieve data noodzakelijk. Essentieel is de correctie voor schijnbare dynamiek in aantal jobs, die leidt tot een overschatting van de jobreallocatie over een bepaalde periode. De DynaM-methodologie corrigeert hiervoor via *longitudinal record-linking* op basis van informatie over *job flows* in de jaarlijkse RSZ-gegevens (Van Mellaert, Geurts, Ramioul, Vets, & Struyven, 2013).

De analyse start met een beschrijvend gedeelte van het profiel en de arbeidsmarktpositie in de beschouwde periode 2009-2012. Daarna wordt op basis van multivariate regressieanalyse nader ingegaan op de kansen op jobbehoud en op jobverandering (opwaartse of neerwaartse mobiliteit, niet-werkend). De kansen op jobbehoud zijn gemeten via logistische regressie. Voor de kansen op de richting van de transitie is gebruik gemaakt van multinomiale logistische regressie, waarbij kansen op de betreffende mobiliteit worden vergeleken met de kans op blijven bij dezelfde werkgever.

Geen voorspeller voor ‘gewone’ werkloosheid

Een vergelijking van werknemers in economische werkloosheid (EW) en werknemers niet in

economische werkloosheid (niet-EW) leert dat de economische werkloosheid vooral voorkomt bij mannen die gemiddeld iets ouder zijn en vaker tijds tewerkgesteld zijn met een hoger brutoloon. Zij werken vaker in grotere bedrijven in de industriector. De bedrijven waarin zij zijn tewerkgesteld hebben een meer uitgesproken negatieve winstmarge, tellen een hoog aandeel reguliere contracten in het personeelsbestand en hebben een laag aandeel van arbeidskosten in de totale kosten van het bedrijf. Zij zijn vooral tewerkgesteld in bedrijven met een hoog percentage van het personeel dat in de periode 2009-2012 op economische werkloosheid is gekomen. Meestal zijn zij dus niet als enige werknemers in het bedrijf die onder economische werkloosheid vallen. Het feit dat een groot deel van het personeel op economische werkloosheid komt, doet de vraag rijzen of dezelfde werknemers ook in de latere jaren opnieuw voorkomen bij de groep EW.

Onder de werknemers is er over de bestudeerde periode zowel een zekere rotatie als een terugval: 50,0% van de werknemers op EW in 2009 komt in 2010 opnieuw op EW. In 2012 komt 47,0% van de oorspronkelijke groep opnieuw op EW. Van de oorspronkelijke groep in 2009 is ongeveer één op vier in elk opeenvolgend jaar van de bestudeerde periode 2009-2012 terug te vinden op EW.

De mogelijke posities drie jaar na het crisisjaar 2009 zijn ‘blijvend bij dezelfde werkgever’ of ‘niet blijvend’ (zie tabel 1). Op het eerste gezicht heeft de groep EW een veel grotere kans om bij dezelfde werkgever te blijven in 2012 ten aanzien van de groep niet-EW (65,7% versus 53,4%). Wel gaat het bij werknemers die economisch werkloos waren

Tabel 1. Vergelijking van de arbeidsmarktpositie voor de groep in economische werkloosheid (EW) en de groep niet in economische werkloosheid (niet-EW) tussen 2009 en 2012

	Economisch werkloos (n = 27 191)	Niet economisch werkloos (n = 79 887)
Blijvend bij werkgever	65,7% (17 875)	53,4% (42 682)
Niet blijvend bij werkgever	34,3% (9 316)	46,6% (37 205)
Job-mobiel met hoger brutoloon	22,5% (2 096)	25,6% (9 527)
Job-mobiel met gelijk brutoloon	17,0% (1 585)	16,8% (6 237)
Job-mobiel met lager brutoloon	33,6% (3 130)	27,5% (10 216)
Niet aan het werk in 2012	26,9% (2 505)	30,2% (11 225)

Noot: Chi kwadraat = 1 381,59; df = 4; p < 0,0001

en niet meer bij dezelfde werkgever zijn, relatief vaker om neerwaartse mobiliteit ('job-mobiel met lager brutoloon'). Economische werkloosheid is dus geen voorspeller voor latere 'gewone' werkloosheid, integendeel.

De beschrijvende analyse bevat indicaties voor economische werkloosheid als bescherming tegen vertrek uit de onderneming (vrijwillig of gedwongen ontslag). Als ze van job (moeten) veranderen, vormt de economische werkloosheid een bescherming tegen 'gewone' werkloosheid, maar niet tegen neerwaartse jobmobiliteit. Deze tussentijdse conclusie houdt geen rekening met de gelijktijdige invloed van andere kenmerken dan economische werkloosheid.

Wel beperkt positief effect van bescherming tegen jobverlies op lange termijn

Een eerste analyse berekent de kans dat iemand gedurende de volledige periode bij eenzelfde werkgever aan het werk blijft op basis van logistische regressieanalyse, na controle voor individuele en bedrijfskenmerken.

De resultaten in tabel 2 bevestigen dat het stelsel van tijdelijke economische werkloosheid ook op middellange termijn aan zijn doel beantwoordt, namelijk werknemers aan boord houden van het bedrijf. Hoewel het effect beperkt is als we rekening

Tabel 2.
Resultaten logistische regressieanalyse van de geschatte kans op blijven (n = 56 421)

Profielkenmerk	β	Exp(β)	Significantie
Economisch werkloos	0,035	1,035	0,0362
Leeftijd	0,142	1,153	< 0,0001
Gekwadrateerde leeftijd	-0,001 ²	0,999	< 0,0001
Geslacht: man	-0,159	0,853	< 0,0001
Regime: (ref = deeltijds)	0,383	1,466	< 0,0001
Log((Bruto) maandloon)	3,858	47,386	< 0,0001
Sector (ref = industrie)			
Primaire sector	-0,061	0,941	0,6292
Bouwsector	-0,450	0,637	< 0,0001
Distributiesector	-0,090	0,914	< 0,0001
Dienstensector	-0,339	0,713	< 0,0001
Quartaire sector	0,893	2,442	< 0,0001
Vestiging (ref = Antwerpen)			
Limburg	0,125	1,131	< 0,0001
Oost-Vlaanderen	-0,047	0,954	0,0190
Vlaams-Brabant	0,042	1,043	0,0914
West-Vlaanderen	-0,007	0,987	0,5250
Bedrijfsgrootte (ref = micro < 10 werknemers)			
Klein (10-49 werknemers)	-0,165	0,848	0,0001
Middelgroot (50-249 werknemers)	0,113	1,120	0,0036
Groot (> 250 wn)	0,385	1,470	< 0,0001
Relatieve evolutie bedrijfsgrootte t.o.v. vorige jaar ³	0,360	1,433	< 0,0001
% Economisch werklozen in bedrijf	-0,254	0,776	< 0,0001
Nettowinstmarge	1,502	4,492	< 0,0001
Evolutie nettowinstmarge ⁴	-0,039	0,962	0,7004
Loonaandeel in de totale kosten	-0,564	0,569	< 0,0001
Aandeel regulier werkenden in bedrijf	2,037	7,668	< 0,0001
Intercept	-17,333	0,000	< 0,0001

Noot: Nagelkerke $R^2 = 0,2895$; -2 LL = 59 336,964; df = 24

houden met andere beïnvloedende factoren. Dan daalt de kans op blijven van 12% naar 3%. Vooral de variabelen op bedrijfsniveau maken het verschil voor iemands kansen vier jaar later. Hoe hoger het percentage economisch werklozen in het bedrijf, hoe lager de individuele kans is om bij eenzelfde werkgever aan de slag te blijven. Bij een hogere nettowinstmarge hebben werknemers tweemaal zoveel kans om in eenzelfde bedrijf aan de slag te blijven. De evolutie van de nettowinstmarge daarentegen heeft nauwelijks invloed en is niet significant. Andere bevindingen reflecteren het globale patroon van invloeden op de kans op blijven bij eenzelfde werkgever: aandeel regulier werknemers in het bedrijf, bedrijfsgrootte (meer dan vijftig werknemers) en sector (quartaire sector). De fit van het model neemt het sterkst toe bij toevoeging van jobkenmerken en bedrijfskenmerken. De bedrijfscontext doet er dus toe.

Multinomiale logistische regressie laat toe om een antwoord te geven op de vraag of economische werkloosheid werknemers beschermt tegen neerwaartse job-mobiliteit op middellange termijn. Van degenen die in 2009 op economische werkloosheid waren en in 2012 van job zijn veranderd (vrijwillig of gedwongen), blijkt 33,6% een neerwaartse beweging te hebben gemaakt (terecht gekomen in een baan met lager brutoloon), in vergelijking met 27,5% van de niet-EW die in 2012 van job zijn veranderd (tabel 1). Ook suggereren de bivariate correlaties dat de niet-EW meer kans hebben op een opwaartse jobmobiliteit. Maar uit de multivariate analyse verdwijnen deze verbanden grotendeels (voor de tabel verwijzen we naar de paper). Wel blijkt dat economische werkloosheid de individuele kans op neerwaartse jobmobiliteit verkleint, maar ook dat werken in een bedrijf met een groter aandeel economisch werklozen de kans op neerwaartse jobmobiliteit net vergroot.

Conclusie

Het doel van deze studie is na te gaan of het stelsel van economische werkloosheid ook op langere termijn (2009-2012) de werknemer een bescherming biedt tegen latere nadelige job-transities (met loonverlies) of ontslag. Uit de analyse blijkt dat er een kleine positieve kans is dat aanvankelijk economisch werkloze werknemers op langere termijn,

over een periode van vier jaar, nog altijd bij dezelfde werkgever aan de slag zijn. Maar hoe hoger het percentage economisch werklozen is in het bedrijf, hoe lager de individuele kans is om bij eenzelfde werkgever aan de slag te blijven, en hoe meer kans een individu heeft op een nadelige job-beweging. Bij een hogere nettowinstmarge hebben werknemers tweemaal zoveel kans om bij het bedrijf aan de slag te blijven. Het zijn dus vooral factoren op bedrijfsniveau die het verschil maken voor iemands kansen vier jaar later.

Door te focussen op beide niveaus (individueel niveau en bedrijfsniveau) komen we dus tot een meer genuanceerde bevinding over het verband tussen economische werkloosheid en de latere arbeidsmarktpositie. Vanuit het bedrijf gezien fungeert het stelsel enkel jobbehoudend op langere termijn indien het gaat om een bedrijf dat zich in een betere economische positie bevindt. Anders uitgedrukt, het stelsel van economische werkloosheid behoedt een onderneming niet voor ontslag, het is een effect op individueel niveau dat zorgt voor meer bescherming.

Het gebruik van tijdelijke werkloosheid is een van de redenen waarom schommelingen in de vraag doorgaans met vertraging merkbaar worden in de afname van de werkgelegenheid. Maar dit betekent niet automatisch een uitgestelde toename van de werkloosheid. Het stelsel van economische werkloosheid is dus, met de gegeven designkenmerken, geen goede voorspeller voor latere 'gewone' werkloosheid. Uiteraard zou het aantal afdankingen wel toenemen mochten de royale toegangsmaatregelen na een gegeven crisisjaar zomaar uitdoven. Dit is dan ook de belangrijkste reden voor het scepticisme van andere studies over de effecten op lange termijn (Boeri & Bruecker, 2011; Boulin & Cette, 2013; Cahuc & Carcillo, 2011; Calavrezo & Lodin, 2012; Hijzen & Venn, 2011). In ons land gelden soepelere voorwaarden, ook buiten crisisperiodes, wat de gunstigere bevindingen over de effecten op lange termijn in deze studie mee verklaart. Anderzijds leidt het stelsel tot een onderschatting van de reële werkloosheid, omdat hele groepen niet-werkende werknemers een RVA-uitkering genieten zonder meegeteld te worden bij de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Als we ook rekening houden met kostenefficiëntie (hier niet onderzocht), dan suggereren deze

bevindingen voor het beleid om een grotere selectiviteit in het stelsel aan te brengen. Een eerste suggestie is om het langdurig gebruik over de jaren heen te beperken. Een langdurig gebruik van het stelsel is nadelig, niet alleen voor de individuele werknemer (*locked-in* door het stelsel) maar ook voor de werking van de arbeidsmarkt (*insider-outsider* model). Vanuit dit oogpunt pleiten we ervoor om voorzieningen en incentives te voorzien om de betrokken werknemers toe te leiden naar een andere job. Een tweede beleidsuggestie is om de tegemoetkoming vanwege de RVA te laten variëren in economisch betere en slechtere tijden. Op die manier kan de reikwijdte van het stelsel, en ook het beroep op collectieve middelen, beter in evenwicht worden gebracht met het oorspronkelijke doel, namelijk vermijden dat bedrijven overgaan tot collectief ontslag ten gevolge van een tijdelijke dalperiode in afwachting van een hernieuwde piekperiode in de vraag. De kunst zal erin bestaan om beproefd 'oud' beleid beter in overeenstemming te brengen met nieuw beleid, zonder het kind met het badwater weg te gooien.

Ludo Struyven
Sem Vandekerckhove
HIVA – KU Leuven

Noten

1. Er is voor bedienden wel een vorm van economische werkloosheid ingevoerd in 2010, aanvankelijk als crisis-tijds-krediet en vanaf 2012 als economische werkloosheid in zoverre de onderneming als een onderneming in moeilijkheden wordt beschouwd (de zogenaamde 'schorsing van bedienden ingevolge een gebrek aan werk voor ondernemingen in moeilijkheden'). Maar het beroep op dit stelsel voor bedienden bleef heel beperkt in vergelijking met dat voor arbeiders.
2. Het kleine effect van de gekwadrateerde leeftijd toont aan dat leeftijd voornamelijk een lineair effect heeft op de geschatte kans op blijven.

3. Berekend als $\frac{\Delta \text{aantal arbeidsplaatsen}_{t,t-1}}{\text{aantal arbeidsplaatsen}_t}$
4. Geeft het verschil in hoogte van de nettowinstmarge ten opzichte van het vorige jaar aan.

Bibliografie

- Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), 697-765.
- Boulin, J.Y., & Cette, G. (2013). Labour market adjustments during the crisis: the role of working time arrangements. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19(4).
- Burggraave, K., de Walque, G., & Zimmer, H. (2015). Het verband tussen economische groei en werkgelegenheid. *NBB Economisch Tijdschrift*, juni 2015, 31-51.
- Cahuc, P., & Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down? *Nordic Economic Policy Review*, 1(1), 133-169.
- Calavrezo, O., & Lodin, F. (2012). Short-Time Working Arrangements in France During the Crisis: An Empirical Analysis of Firms and Employees. *Comparative Economic Studies*, 54(2), 299-320.
- Fenger, M., Koster, F., Struyven, L., & Van der Veen, R. (2014). Smart policies or sheer luck? Labour market resilience in the low countries. *Social Policy & Administration*, 48(4), 492-513.
- Hijzen, A., & Venn, D. (2011). *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*. Paris: OECD.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. (2015). *Jaarverslag 2015*. Brussel.
- OECD. (2010). *Economic Outlook 2010*. Paris: OECD.
- Struyven, L., & Bulté, S. (2014). Waarom onze arbeidsmarkt de crisis relatief goed heeft doorstaan ... althans op korte termijn. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 105(2), 32-38.
- Vandekerckhove, S., Struyven, L., & Bulté, S. (2015). *Arbeidsdynamiek bij KMO's in Vlaanderen: groeitrends en ontwikkeling van een gebalanceerde groei-index* (Beleidsrapport STORE-B-13-030). Leuven: Steunpunt Ondernemen en Regionale Economie.
- Van Mellaert, L., Geurts, K., Heylen, V., Ramioul, M., Vets, P., & Struyven, L. (2013). *Het belang van de dynamisch correctiemethode voor het bestuderen van de dynamiek op de Belgische arbeidsmarkt* (Beleidsrapport STORE-B-13-004). Leuven: Steunpunt Ondernemen en Regionale Economie.